

Tuija Korpela

# Kansalaiset Kelan toimintaa kehittämässä?

Kansalaisten tavat ja mahdollisuudet  
osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen



**Kirjoittaja**

Tuija Korpela, tutkija, YTM  
Kelan tutkimus  
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittaja ja Kela

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

Helsinki 2016

# SISÄLTÖ

Tiivistelmä .....	4
1 Johdanto .....	5
2 Kansalaisuus ja Kela.....	6
3 Kansalaiset Kelan kehittäjinä .....	7
3.1 Sosiaaliturvan toimeenpano ja sen kehittäminen .....	8
3.1.1 Asiakastieto ja sen käyttö .....	8
3.1.2 Asiakaspalaute.....	9
3.1.3 Asiakasraadit .....	9
3.1.4 Käytettävyydestaukset .....	10
3.2 Etuuksista ja palveluista tiedottaminen ja sen kehittäminen.....	10
3.3 Sosiaaliturvalainsäädännön kehittäminen.....	11
4 Tutkimus ja kehittäminen .....	12
4.1 Asiakas tutkimuksen kohteena.....	13
4.2 Asiakas informanttina.....	15
4.2.1 Asiakkaat osallistumassa palveluiden arviointiin yleisellä tasolla .....	15
4.2.2 Tiettyä etuutta saaneet asiakkaat osallistumassa saamansa palvelun tai etuuden arviointiin.....	16
4.2.3 Asiakkaat osallistumassa tietyn palvelumallin arviointiin .....	18
4.2.4 Asiakkaiden itsenäisesti tuottama palaute tutkimusaineistona .....	19
4.3 Asiakas palveluiden kehittäjänä .....	19
4.3.1 Etniset vähemmistöt.....	20
4.3.2 Kuntoutuspalveluja kehittävä tutkimus .....	21
4.3.3 Dokumenttiprojektit.....	22
5 Johtopäätökset.....	22
Lähteet .....	24

## TIIVISTELMÄ

Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana Suomessa on pyritty lisäämään julkishallinnon avoimuutta sekä edistämään kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia julkishallinnossa vaalien ulkopuolella. Myös Kelan viimeisimmissä strategioissa asiakkaiden osallistumista Kelan palveluiden kehittämiseen on haluttu vahvistaa. Selvityksessä tarkastellaan, millä tavalla asiakkaat osallistuvat tai ovat muuten mukana Kelan toiminnan kehittämisessä ja erityisesti sitä tukevassa tutkimuksessa. Kelan asiakkaat nähdään selvityksessä ensisijaisesti kansalaisina. Kansalaisuus ymmärretään poliittisen yhteisön jäsenyyteen liittyvien oikeuksien, velvollisuuksien, identiteetin ja osallistumisen yhdistelmänä. Selvityksessä keskitytään tarkastelemaan erityisesti kansalaisten osallistumisen ulottuvuutta, mutta myös muiden kansalaisuuden ulottuvuuksien todetaan sitovan kansalaisen ja Kelan tiiviisti yhteen.

Asiakas-kansalaisten osallistumista Kelan toiminnan kehittämiseen tarkastellaan ensin Kelan lakisääteisten tehtävien mukaan ja sitten osallistumisen tasojen mukaan eriteltynä. Asiakas-kansalaisten osallistumista eritellään sen mukaan, ovatko he toiminnan ja tutkimuksen kohteita, informantteja vai toiminnan kehittäjiä. Asiakas-kansalaisten todetaan osallistuvan Kelan toiminnan kehittämiseen pitkälti tietämättään, sillä kehittämistä tehdään paljon heistä kertyneen asiakastiedon pohjalta. Lisäksi asiakkaiden näkemyksiä kuullaan niin asiakaspalautteiden kuin monenlaisten kyselytutkimusten kautta. Vuorovaikutuksellisen kehittämistyön puitteet toteutuvat lähinnä asiakasraadeissa, erilaisissa käytettävyytestauksissa ja erityisesti kuntoutuspalveluiden kehittämiseen tähtäävässä tutkimuksessa.

**Avainsanat:** asiakkaat, kansalaiset, asiakastutkimus, asiakaslähtöisyys, osallisuus, Kela, toiminta, kehittäminen

# 1 JOHDANTO

Suomen perustuslain perusoikeuksissa taataan oikeus perustoimeentulon turvaan niissä tilanteissa, kun ihminen ei kykene hankkimaan sitä itse eli esimerkiksi sairauden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden aikana (L 731/1999). Iso osa tästä sosiaaliturvasta on annettu Kelan hoidettavaksi. Sosiaaliturvan toimeenpanon lisäksi Kelan tehtävänä on tiedottaa etuuksista ja palveluista, harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä (L 731/2001).

Eduskunnan alaisena toimivan Kelan toiminta on vahvasti lakien säätelemää. Sen toimeenpanon sosiaaliturvan ehdot on säädetty etuuskohtaisissa laeissa (ks. esim. L 1290/2002; L 938/2014), jotka säätää kansalaisten vaaleilla valitsema eduskunta. Kaksitoista eduskunnan valitsemaa kansanedustajaa toimii Kelan hallintoa ja toimintaa valvovina valtuutettuina. Valtuutetut nimeävät Kelan ylimpänä johtona toimivan hallituksen kymmenen jäsentä. Toiminnallisena johtajana toimii Kelan pääjohtaja, joka vastaa Kelan toiminnan strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä.

Kansalaisia palvellessaan Kela on velvollinen noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita (L 434/2003). Uusimmassa strategiassa keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty erinomaisen asiakaskokemuksen luominen, johon pyritään muun muassa ottamalla asiakkaat mukaan palveluiden kehitysprosessiin (Kela 2016a). Myös aiemmassa strategiassa haluttiin vahvistaa asiakkaiden osallistumista palveluiden ja tuotteiden kehittämiseen (Kela 2015a). Suomessa on jo yli 30 vuotta pyritty lisäämään julkishallinnon avoimuutta ja julkisuutta sekä edistämään kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia julkishallinnossa myös vaalien ulkopuolella. Erityisesti työtä on tehty kunnissa, joissa on toteutettu monenlaisia kokeiluita ja hankkeita kuntalaisten osallisuuden ja osallistumisen lisäämiseksi. (Ks. esim. Salmikangas 1998; Laiho 2000.) Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan asemasta annetuissa laeissa on turvattu asiakkaiden mahdollisuudet osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon (L 785/1992; L 812/2000). Erityisesti sosiaalityöhön liittyvän tutkimuksen piirissä on viime vuosikymmeninä käsitelty asiakkaiden osallisuutta ja osallistumista sekä sen tukemista (ks. esim. Pohjola 2010; Laitila 2010; Nummela 2011; Laitinen ja Niskala 2013).

Kelalla ei sinänsä ole laissa säädettyä velvollisuutta edistää asiakkaidensa osallistumista heitä itseään koskevaan päätöksentekoon tai yleisemmin Kelan toiminnan kehittämiseen. Toimintaa on kuitenkin haluttu kehittää asiakkaiden tarpeista lähtien, ja kuten todettua, myös asiakkaiden osallistumista toiminnan kehittämiseen on pyritty vahvistamaan viime vuosien aikana. Tässä selvityksessä tarkastelen, millä tavalla asiakkaat osallistuvat tai ovat muuten mukana Kelan toiminnan kehittämisessä ja sitä tukevassa tutkimuksessa.

Tarkoitan Kelan toiminnan kehittämiseen osallistumisella nimenomaan toiminnan (eli palveluiden ja etuuksien ja niiden toimeenpanon) kehittämistä. En siis tarkastele sitä, miten asiakkaat voivat vaikuttaa ja osallistua heitä henkilökohtaisesti koskevaan päätöksentekoon ja pal-

veluun. Keskityn tarkastelussa henkilöasiakkaisiin ja heitä edustavien ryhmien osallistumismahdollisuuksiin. Kelan asiakkaina voidaan pitää myös sen lukuisia yhteistyökumppaneita ja muita sidosryhmiä. Nämä jätetään kuitenkin tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Toisessa luvussa tarkastelen kirjallisuuteen perustuen, mitä kansalaisten ja asiakkaiden osallistumisella tarkoitetaan ja miksi se on noussut niin vahvasti esille parin viime vuosikymmenen aikana. Kolmannessa luvussa erittelen asiakkaiden osallistumista kehittämistoimintaan Kelan eri lakisääteisten tehtävien näkökulmista. Neljännessä luvussa otan tarkemman erittelyn kohteeksi Kelan tutkimustoiminnan. Viimeisessä luvussa kokoan tulokset yhteen ja pohdin yleisemmin kansalaisten osallistumisen mahdollisuutta Kelan kontekstissa.

## 2 KANSALAIKUUS JA KELA

Keskeisimmät kansalaisuutta käsitelleet teoriat yhdistyvät Delantyn (2000, 9) kuvaamassa määritelmässä, jossa kansalaisuus ymmärretään laajasti tietyn yhteisön jäsenyytenä ja siihen liittyvien oikeuksien, velvollisuuksien, identiteetin ja osallistumisen yhdistelmänä. Nämä kansalaisuuden eri ulottuvuudet liittävät kansalaisuuden ja Kelan yhteen monella tapaa.

Kansalaisten *oikeudet ja velvollisuudet* toimivat Kelan toiminnan perustana, sillä Kela on ylintä päätäntävaltaa käyttävän poliittisen yhteisön, tässä tapauksessa Suomen valtion, jäsenten sosiaalisten oikeuksien keskeinen toimeenpanija. Jäsenyyteen kuuluvat velvollisuudet – verot ja sosiaaliturvamaksut – muodostavat oikeuksien toimeenpanemisen eli Kelan toiminnan taloudellisen perustan. Oikeus sosiaalisissa oikeuksissa määriteltyyn sosiaaliturvaan ei kuitenkaan määräydy poliittisen yhteisön virallisen jäsenyyden eli Suomen kansalaisuuden perusteella, vaan asumisperusteisesti. Jäsenyys ei ole sidoksissa myöskään etniseen kansallisuuteen ja siihen liittyvään *identiteettiin*. Näen Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan kuitenkin keskeisenä kansallisen hyvinvointivaltioidentiteetin luoja. Oikeus sosiaaliturvaan, sosiaaliturvan käyttö ja muut siihen liittyvät ulottuvuudet toimivat lukemattomien yhteisöllisten ja yksityisten identiteettien rakennusaineina luodessaan erilaisia rajoja, eroja ja yhtäläisyyksiä itsen, meidän ja muiden välille. Tämä ilmenee esimerkiksi keskusteluissa maahanmuuttajien oikeudesta sosiaaliturvaan, sillä niissä ilmaistaan käsityksiä siitä, ketkä kuuluvat tai eivät kuulu siihen yhteisöön, jonka sosiaaliturvan yhteisvastuullisuus kattaa. Koska keskityn tässä selvityksessä nimenomaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin, käsittelen seuraavaksi hieman laajemmin kansalaisuuteen kuuluvan osallistumisen taustaa.

*Osallistumisen* voi yksinkertaisimmillaan ajatella tarkoittavan kansalaisten poliittista oikeutta osallistua poliittisen yhteisönsä yhteiseen päätöksentekoon. Edustuksellisessa demokratiassa tämän oikeuden voi suppeimmillaan nähdä toteutuvan vaaleissa. Kuten todettua, kansalaiset osallistuvat Kelan toiminnan säätelyyn jo eduskuntavaaleissa äänestäessään. 1990-luvulla kansalaisten kiinnostuksen edustuksellista demokratiaa kohtaan havaittiin vähentyneen. Tutkimukset osoittivat kansalaisten vieraantuneen poliittisista puolueista ja luottamuksen julkisia instituutioita kohtaan heikentyneen. Hallitusohjelmassa otettiin tavoitteeksi kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, sillä demokratian toteuttamiseksi ha-

luttiin löytää uusia tapoja ja edustuksellisen järjestelmän rinnalle sitä täydentäviä suoran osallistumisen malleja. (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle ... 2002, 3.)

Kansalaisuusteorioissa kansalaisten osallistuminen liitetään usein ajatukseen kansalaisyhteiskunnasta (Delanty 2000, 31), jolla tarkoitetaan valtiosta ja markkinoista erillistä kansalaisten vapaan ja yleishyödyllisen toiminnan kenttää. Kansalaisyhteiskuntaan luetaan kuuluvaksi yhteiskunnallisia liikkeitä, puolueita, kansalaisjärjestöjä ja yhdistyksiä, sekä lukuisia vapaa- ja omaehtoisen toiminnan verkostoja ja muotoja. 1990-luvulla kansalaisyhteiskunnan merkitys korostui, sillä kansalaisliikkeillä katsottiin olleen merkittävä rooli Itä-Euroopan sosialististen järjestelmien hajoamisessa. Uudet kansalaistoiminnan muodot olivat lisääntyneet myös Suomessa. (Konttinen 2016.) Lisäksi kansalaisjärjestöt nousivat esiin korvatessaan julkisia palveluita, joita oli laman johdosta leikattu (Ruuskanen ym. 2013).

Kansalaisten osallistuminen ja sen vahvistaminen voidaan nähdä itseisarvollisena demokraattisena tavoitteena, mutta myös keinona tukea itsenäistä selviytymistä. Näin se on käsitetty muun muassa sosiaalityön piirissä, jossa asiakkaan osallistumisen tukeminen on myös osa hyvin tehtyä työtä. (Niiranen 2002, 71.) Sosiaalityössä asiakkaiden osallistuminen liittyy usein asiakkaita itseään koskevaan päätöksentekoon, mutta Pohjolan (2010, 19–20) mukaan organisaation ja asiakkaan suhteen voi nähdä heijastavan yhteiskunnallista järjestystä ja arvoasetelmia myös laajemmin. On ristiriitaista yhtäällä korostaa asiakkaan merkitystä ja arvoa, jos toisaalla kansalaisten mielipiteitä ei huomioida suuremmissa kysymyksissä (Pohjola 2010, 72). Myös Niirasan (2002, 70) mukaan hyvinvointipalvelujärjestelmällä on palvelun tarjoamisen ohella demokraattista kansalaisuutta tukevia tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuustavoitteita, eikä asiakkuuden tule vähentää kansalaisuutta, vaan tukea kansalaisena olemista ja osallisuutta. Asiakas tulisi nähdä ensisijaisesti kansalaisena myös palvelujärjestelmässä (Niiranen 2002, 77).

Kelassa asioivia henkilöitä on kutsuttu asiakkaisiksi jo 1960-luvulta lähtien (Haavikko 1988, 128). Asiakassuhde perustuu kuitenkin pakkoon, sillä tiettyjä oikeuksiin perustuvia etuuksia saa vain Kelasta. Asiakas ei näin ollen voi kuluttaja-asiakkaan lailla säädellä ja ohjata palvelutoimintaa valinnoillaan, vaan hänen kulutuksensa pyritään pikemminkin minimoimaan (Pohjola 2010, 21). Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan piiriin kuuluvat lähes kaikki Suomessa asuvat henkilöt, minkä lisäksi Suomen sosiaaliturvaan oikeutettuja asuu jonkin verran myös ulkomailla. Vuonna 2015 Kelan maksamia sairaanhoitokorvauksia sai yli 4,2 miljoonaa henkilöä ja muita etuuksia 32 000–1 013 000 henkilöä (Kela 2016c). Asiakkaiden osallistumisesta puhuttaessa voidaan siis yhtä hyvin puhua kansalaisten osallistumisesta. Seuraavissa luvuissa tarkastelen, mitä keinoja asiakas-kansalaisilla on tällä hetkellä käytettävissään, mikäli he haluavat osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen.

### 3 KANSALAISET KELAN KEHITTÄJINÄ

Tässä luvussa käyn läpi Kelan lakisääteiset tehtävät ja asiakas-kansalaisten osallistumistavat niihin liittyvässä toiminnan kehittämisessä. Tiedot ovat pääosin peräisin Kelan sisäisistä do-

kumenteista ja raporteista. Joidenkin teemojen kohdalla tarkennuksia on pyydetty aihealueesta vastaavilta tahoilta. Syvennyn erikseen Kelan tutkimustoimintaan ja erityisesti sen puitteis-  
sa tehtyihin julkaisuihin, sillä yhtenä selvityksen tavoitteena oli koota yhteen Kelassa tehty asiakastutkimus.

### 3.1 Sosiaaliturvan toimeenpano ja sen kehittäminen

Sosiaaliturvan toimeenpanolla viitataan sosiaaliturvaetuuksien hakemiseen ja saamiseen liit-  
tyviin palveluihin ja järjestelmiin. Strategioissa mainittu asiakkaiden mukaan ottaminen pal-  
veluiden kehitysprosessiin (Kela 2016a) ja asiakkaiden osallistumisen vahvistaminen palve-  
luiden kehittämiseen (Kela 2015a) koskevat nähdäkseni erityisesti juuri tätä osaa Kelan toi-  
minnasta.

#### 3.1.1 Asiakastieto ja sen käyttö

Kymmenien sosiaaliturvaetuuksien maksaminen, yhteensovittaminen ja muu sosiaaliturvan  
toimeenpano vaativat tuekseen kattavasti tietoa asiakkaista. Kelan etuuksia on ainakin tois-  
taiseksi vielä haettava<sup>1</sup>, jolloin asiakas antaa itseensä ja tilanteeseensa liittyviä tietoja hakies-  
saan etuutta. Asiakkaista kertyy tietoa myös ilman, että he aktiivisesti osallistuvat tiedon tuo-  
tantoon. Muilta viranomaisilta sekä asiakkailta itseltään saatuja perustietoja sekä Kelan ja  
asiakkaan välisessä kontaktissa syntyviä asiakkuustietoja kutsutaan asiakastiedoksi. Perustie-  
toja ovat henkilötiedot, yhteystiedot, verotustiedot, maksuosoitetiedot ja esimerkiksi opiske-  
luun liittyvät tiedot ja ne saadaan usein ulkopuoliselta kumppanilta kuten väestörekisterikes-  
kukselta, oppilaitokselta sekä asiakkaalta itseltään. Asiakkuustietoa ovat tiedot etuuksista ja  
asiakkaan kontakteista Kelan kanssa. Etuuksiin liittyvät tiedot, kuten etuuden perusteet, rat-  
kaisut ja niihin liittyvät maksut, syntyvät pääosin etuuskäsittelyssä ja kontaktitiedot asiakas-  
palvelussa, jossa asiakkaan yhteydenotoista kirjataan järjestelmään esimerkiksi yhteydenoton  
syy, aihe, ajankohta, kesto ja palvelukanava. Asiakastietoa hallitaan erilaisissa etuus- ja asia-  
kastietojärjestelmissä ja käytetään asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamiseen Kelan joka-  
päiväisessä toiminnassa eli asiakaspalvelussa ja etuuskäsittelyssä.

Yksilökohtaista asiakastietoa jalostetaan edelleen asiakasryhmäkohtaiseksi tiedoksi. Asiakas-  
ryhmäkohtaista tietoa analysoidaan ja hyödynnetään Kelan toiminnan kehittämisessä ja joh-  
tamisessa esimerkiksi kun arvioidaan asiakasmääriä ja niiden mukaista työvoiman tarvetta  
eri palvelukanavissa, palvelun ja etuusprosessien sujuvuutta ja suorituskykyä, kustannuksia  
ja viestintätarpeita. Yksi esimerkki tiedon jalostamisesta on vuodesta 2013 käytössä ollut  
asiakasryhmäjaottelu, jossa asiakkaat on etuuksiin, elämäntilanteisiin, asiointitapoihin ja  
asioinnissa tarvittavan tuen tarpeeseen perustuen ryhmitelty viiteen ryhmään, joita ovat po-  
tentiaalinen asiakkuus, jatkuva asiakkuus, satunnaisasiakkuus, muutostilanneasiakkuus ja eri-  
tyisasiakkuus.

---

<sup>1</sup> Pois lukien useimmat sairaanhoitokorvaukset, jotka hoituvat suorakorvauksina, jolloin asiakkaan ei tarvitse hakea korvausta erikseen Kelal-  
ta. Tällöin esimerkiksi apteekki tai yksityinen lääkäri myöntää ja vähentää Kela-korvauksen suoraan asiakasta laskuttaessaan ja laskuttaa Ke-  
laa osaltaan myöhemmin. Nämäkin tiedot päätyvät Kelan rekistereihin.



Pohjimmiltaan asiakas osallistuu toiminnan kehittämiseen pelkällä olemassaolollaan ja varsinkin hakiessaan etuuksia eri palvelukanavien kautta. Hän ei kuitenkaan voi säädellä, miten hänestä kertynyttä asiakastietoa kehittämisessä hyödynnetään: luetaanko toimistoasiointi kannanotoksi säilyttää toimistot vai syyksi kehittää esimerkiksi verkkoasiointia paremmaksi? Kelassa tavoitteena on kehittää asiakaspalvelua niin, että asiakkaiden asiointitarve toimistoissa vähenee. Kohta 80-vuotiaan Kelan alkuvaiheen asiakaspalvelua usein omista kodeistaan käsin hoitaneista piiriasiamiehistä on tultu 1990-luvulla laajenneen toimistoverkon kautta aikaan, jolloin asiakkaiden toivotaan hoitavan asiansa itsenäisesti verkossa (Niemelä ym. 2016, 6–7).

### 3.1.2 Asiakaspalaute

Kela saa vuosittain arviolta 15 000 asiakaspalautetta. Asiakaspalautejärjestelmä on uusittu hiljattain pyrkimyksenä saada asiakaspalaute mahdollisimman hyvin hyödynnetyksi ja asiakkaiden mahdolliset kehitysehdotukset arvioitaviksi. Kelan sivuilta löytyvän asiakaspalautelomakkeen lisäksi asiakkaat voivat antaa palautetta paperisella palautelomakkeella tai suullisesti puhelin- tai toimistoasiointin yhteydessä. Työntekijät kirjaavat palautteen palautejärjestelmään, jossa se tulee käsiteltyksi asiakkaan kirjoittaman palautteen lailla.

Palautteet lajitellaan monella eri tasolla niiden seurannan helpottamiseksi. Ensimmäkin ne jaotellaan sen mukaan, liittyvätkö ne esimerkiksi asiakaspalveluun, etuuksiin, Kelaan yleisesti, johtamiseen ja hallintoon tai tietojärjestelmiin. Aihetta myös tarkennetaan esimerkiksi etuuksettain ja palvelukanavittain aina aiheena olevan yksittäisen kysymyksen tasolle asti (esimerkiksi koskeeko palaute etuuden määrää tai etuusohjetta). Palautteet lajitellaan niin ikään sen mukaan, ovatko ne kiitoksia, moitteita vai kehitysehdotuksia. Lisäksi arvioidaan, vaativatko ne toimenpiteitä, jatkokehittelyä, lakimuutoksen vai onko kehitysehdotukset mahdollista toteuttaa heti, jos ne nähdään tarkoituksenmukaisiksi Kelan toiminnan kannalta.

Mikäli palaute liittyy lainmuutokseen tai se sisältää hyvän kehittämis ehdotuksen, palaute lähetetään tiedoksi ja toimenpiteitä varten kyseisestä asiasta vastaavalle taholle. Varsinkin toistuva palaute samasta aiheesta osoittaa siitä vastaavalle taholle, että kehittämiselle on tarvetta. Palautteisiin pyydetään tarvittaessa asiantuntijalausuntoja myös muista yksiköistä. Palautetta antamalla asiakas saa kehitysehdotuksensa käsiteltäväksi ja kenties myös toteutetuksi. Halutessaan asiakas saa myös vastauksen palautteeseensa ja tarvittaessa palautteiden käsittelijät voivat pyytää tarkennuksia asiakkaalta.

### 3.1.3 Asiakasraadit

Asiakaspalautteessa asiakkaan ja Kelan vuorovaikutus saattaa helposti jäädä olemattomaksi. Kelan ja asiakkaan välisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi Kelassa on järjestetty eri teemoihin keskittyviä asiakasraateja vuodesta 2007 alkaen. Asiakasraatien tarkoituksena on vuorovaikutuksen lisäämisen ohella saada tietoa asiakkaiden näkemyksistä ja tarpeista etuuksien ja palveluiden kehittämiseksi. Asiakasraateja on tähän mennessä järjestetty työttömyysturvan, vammaisuuksien, yleisen asumistuen, työnantaja-yrittäjien, lapsiperheiden, opiskelijoiden ja eläkeasioiden ympärille. Kahdeksi vuodeksi kerrallaan nimettyjen raatien jäsenenä on toi-

minut järjestöjen ja liittojen edustajia. Esimerkiksi opiskelijaraadissa ovat olleet edustettuina opiskelijajärjestöjen kattojärjestöt.

Järjestöjen edustajat ovat raatien tapaamisissa kertoneet järjestöjen kuulumisia liittyen muun muassa sosiaaliturvalainsäädäntöön tai sen toimeenpanoa koskeviin kannanottoihin tai keskusteluihin. Vastavuoroisesti Kelan edustajat ovat kertoneet kyseistä asiakasryhmää koskevista ajankohtaisista asioista, lakimuutoksista ja niiden vaikutuksista. Raadit ovat myös antaneet konkreettisia ehdotuksia tiettyjen palveluiden kehittämiseksi. Kelan asiakasraadit ovat toimineet ikään kuin kollektiivisen asiakaspalutteen foorumeina, sillä raadeissa ovat olleet edustettuina keskeisimmät edunsaajajärjestöt, jotka yhdessä edustavat merkittävää osaa edellä mainittujen etuuksien saajista. Asiakasraatien kautta Kela on myös pystynyt välittämään yksityiskohtaisempaa tietoa eteenpäin jaettavaksi.

Raadeissa edustettuina olevat järjestöt toimivat usein vähintäänkin puoliammatillisesti, jolloin kaikkien asiakkaiden ääni ei välttämättä pääse niiden kautta yhtä helposti kuuluviin. Vuoden 2016 aikana raatien toimintaa on suunniteltu uudelleen niin, että vuodesta 2017 lähtien järjestöt tulevat edustetuiksi sidosryhmä- ja kumppaniraadeissa ja työnantaja-asiakkaille ja henkilöasiakkaille on omat raatinsa. Raatien jäseniä ei jatkossa nimetä pysyvästi, eikä niiden kesto ole ennalta määrätty. Raadit koostetaan käsiteltävien aiheiden mukaan ja esimerkiksi henkilöasiakkaiden valikoituminen raateihin tapahtuu näillä näkymin asioinnin yhdessä tiedustellun osallistumiskiinnostuksen perusteella. Asiakasraatien tarkoituksena on edelleen saada tietoa asiakkaiden näkemyksistä ja tarpeista etuuksien ja palveluiden kehittämiseksi sekä lisätä vuorovaikutusta Kelan ja asiakkaan välillä.

### **3.1.4 Käytettävyytestaukset**

2010-luvun alussa Kelassa selvitettiin useammalla eri tavalla asiakkaiden näkemyksiä etuuksien hakuprosessista ja päätösten selkeydestä (Laatu 2011). Tuloksista sai alkunsa Selkeys- ja Haku-hankkeet, joissa etuuspäätösten, asiakaskirjeiden ja hakemuslomakkeiden kieltä pyrittiin selkeyttämään ja etuuksien hakemista yksinkertaistamaan. Selkeyteen kiinnitetään Kelassa nykyään huomiota sekä talon sisällä, että asiakkaat mukaan kehitystyöhön ottaen. Esimerkiksi hakulomakkeita uudistettaessa joukko etuudensaajia kutsutaan osallistumaan käytettävyytestaukseen, jonka avulla selvitetään asiakkaan näkökulmaa muun muassa lomakkeen täyttämisen helppouteen ja nopeuteen, tekstin ja termien selkeyteen sekä ohjeistuksen riittävyyteen. Vastaavia käytettävyytestauksia tehdään myös asiakkaan asiointipolun muissa vaiheissa, kuten internetsivuja kehitettäessä.

## **3.2 Etuuksista ja palveluista tiedottaminen ja sen kehittäminen**

Etuuksista ja palvelutoiminnasta tiedottaminen on olennainen osa sosiaaliturvan toimeenpanoa, jotta kansalaisilla on tieto heille kuuluvista etuuksista ja niiden hakemisen tavoista. Kansaneläkelaitoksen toiminnan alkuvuosina piiriasiamies kiersi kylissä ovelta ovelle kertoen uudesta kansaneläkelaista (Häggman 1997, 29–32). Sittemmin toimistoissa ja postitse jaettavan tiedon ja perinteisten joukkoviestimien kuten television, radion ja sanomalehtien kautta on siirrytty yhä yksilöidympiin tapoihin viestiä erityisesti internetin välityksellä. Internet-

sivuille voidaan koota kaikki tarvittava tieto asiakkaan itsensä löydettäväksi. Lisäksi asiakkaat voidaan ohjata käyttämään sähköisiä palveluja tehokkaasti hyödyntämällä asiakkaan internetkäyttötymistä. Tietoa on toki saatavilla edelleen myös toimistoista ja perinteisten joukkoviestimien kautta.

Asiakkaat ovat tiedon vastaanottajia, mutta myös sen jakajia, kommentoijia ja keskustelijoita. Tällaista aktiivista ja osallistuvaa roolia heille tarjotaan erityisesti sosiaalisen median eri kanavissa, jotka mahdollistavat ajantasaisen ja avoimen keskustelun käymisen Kelan ja internetiä käyttävän asiakkaan välillä. Käytössä on laaja kirjo sosiaalisen median kanavia, kuten blogi, useita Twitter- ja Facebook-tilejä, Instagram, YouTube, Periscope, LinkedIn ja oma Kysy Kelasta -keskustelupalsta. Kullakin kanavalla on suunnitellut kohderyhmänsä ja monikanavaisella viestinnällä pyritään täyttämään asiakkaiden tietotarpeet ja olemaan läsnä heidän jokapäiväisessä elämässään.

Kela voi kohdentaa asiakasviestintää, mutta median suhteen se ei pysty määrittelemään asiakkaiden tai kansalaisten roolia tai aktiivisuutta. Kaikkea tai kenties suurinta osaa Kelaa koskevista keskusteluista ei käydä suoraan Kelan kanssa. Nykypäivän viestimet mahdollistavat niin myönteisten kuin kielteisten kokemusten jakamisen ja leviämisen niin sähköisessä kuin paperisessa muodossa. Sanomalehtien mielipidepalstat, nettijulkaisujen uutisten kommenttiketjut ja sosiaalisessa mediassa kenenkään suodattamatta julkaistut kokemukset tai mielipiteet voivat jäädä lähes huomiotta, mutta saada myös huomattavan määrän yleisöä ja julkisuutta, jolloin niiden vaikutuspotentiaali on suurempi. Kelassa seurataan ja otetaan kantaa medioissa käytäviin keskusteluihin tarpeen mukaan. Työntekijöitä rohkaistaan olemaan aktiivisia toimijoita sosiaalisessa mediassa (Kela 2016b).

### 3.3 Sosiaaliturvalainsäädännön kehittäminen

Kelan päätösten selkeyteen liittynyttä lehtikirjoittelua käsitelleessä kirjoituksessaan Laatu (2011) toteaa, että hakemusten ja päätösten selkeyttämistyö olisi helpompaa, jos etuuslainsäädäntö olisi yksinkertaisempi. Yksi Kelan lakisääteisistä tehtävistä on tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja se on sosiaaliturvalainsäädännön keskeisenä toimeenpanijana mukana sitä koskevien lakien valmistelussa. Lainsäädännön kehittämisessä tavoitellaan muun muassa lainsäädännön selkeyttä ja yksinkertaisuutta ja asiakasystävällistä toimeenpanoa.

Uuden lain valmisteluprosessi tai vanhan lain muuttaminen lähtee liikkeelle lainvalmistelua koskevasta aloitteesta, joka voi perustua esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukseen, valtion talousarvioehdotukseen tai eduskunnan lausumaan. Myös sidosryhmä, lainsäädännön toimeenpanosta vastaava taho tai ministeriö voi tehdä aloitteen esimerkiksi kerättyyn tietoon ja tutkimuksiin perustuen. Niin ikään vähintään 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voivat tehdä eduskunnalle kansalaisaloitteen lain säätämiseksi, olemassa olevan lain muuttamiseksi tai kumoamiseksi tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Lainvalmistelun myöhemmissä vaiheissa kuullaan sidos- ja muita intressiryhmiä, minkä lisäksi keskeisille ryhmille lähetetään lausuntopyyntö ennen varsinaista päätöksentekoa. Lausunnon voivat antaa kaikki asiasta kiinnostuneet, vaikka sitä ei ole virallisesti heiltä pyydetty. (Oikeusministeriö 2016.)

Kela kerää ministeriöiden kanssa valmistelemansa tai lähivuosina valmisteltavaksi esittämässä kehittämis ehdotukset lainsäädännön kehittämissalkkuun, joka julkaistaan vuosittain Kelan internetsivuilla. Ehdotukset perustuvat käytännössä havaittujen kehittämiskohteiden ja tutkimustoiminnan tulosten lisäksi muun muassa asiakkailta ja sidosryhmiltä saatuun palautteeseen. Asiakaspalautteissa ja asiakasraadeissa esitetyt ehdotukset kootaan mielekkäiksi kokonaisuuksiksi yhdessä muun Kelalla olevan tiedon kanssa ja niiden pohjalta pyritään muodostamaan konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Näin ollen kansalaiset voivat osallistua lainsäädännön kehittämiseen välillisesti Kelan kautta.

## 4 TUTKIMUS JA KEHITTÄMINEN

Aiemmin kuvattu asiakastieto muodostaa kattavan määrän rekisteritietoa, jota hyödynnetään sosiaaliturvaan liittyvien tilastojen, ennusteiden ja arvioiden laatimisessa sekä tutkimuksessa niin Kelassa kuin sen ulkopuolellakin. Tässä luvussa tarkastelen, miten kansalaiset osallistuvat tai ovat muulla tavoin mukana Kelan toiminnan kehittämisessä tutkimusten kautta.

Kelan tutkimustoiminnan tarkoitus on tuottaa tietoa sosiaali- ja terveysturvan kehittämistä ja toimeenpanoa varten. Tutkimusta tehdään muun muassa terveystieteen, farmasian, taloustieteiden, sosiaalitieteiden, sosiaali oikeuden ja tilastotieteen alalla. Kelassa tehtävä tutkimus palvelee tiedeyhteisön lisäksi yhteiskuntaa laajemminkin tuottamalla tietoa kansalaisten käyttöön, päätöksenteon tueksi ja lainsäädännön kehittämiseksi. Tämän lisäksi tutkimusta tehdään Kelan toiminnan kehittämiseksi selvittämällä Kelassa asioivien asiakkaiden näkemyksiä, kokemuksia ja toiveita Kelan etuuksien toimeenpanosta ja asiakaspalvelusta. Kattavan kuvan Kelan tutkimustoiminnasta ja sen sisällöstä voi saada Kelan julkaisuluettelosta (Kela 2015b). Kelan omien julkaisukanavien lisäksi Kelan tutkijat julkaisevat tutkimustensa tuloksia myös muilla foorumeilla. Kelan 50-vuotisen tutkimuksen historiaa on koontanut yhteen Hellsten (2014).

Iso osa Kelan tutkimuksista käsittelee Kelan toimeenpanemia etuuksia, joihin liittyvät rekisteritiedot toimivat tutkijoiden aineistoina. Rekisteritietojen ja esimerkiksi niihin sovellettavien mikrosimulointimallien avulla voidaan tutkia muun muassa sitä, miten aiotut tai jo toimeenpannut lakimuutokset vaikuttavat ihmisten toimeentuloon, sairastavuuteen, lääkkeiden käyttöön tai työkykyyn. Nämä tutkimukset koskevat Kelan asiakkaita, mutta eivät lukeudu varsinaiseen asiakastutkimukseen, johon tässä selvityksessä keskitytään. Kelan asiakastutkimuksella käsitetään tässä raportissa ne Kelassa tehdyt tutkimukset ja selvitykset, joiden tehtävänä on palvella pääosin muuta kuin lainsäädäntöön liittyvää Kelan toiminnan kehittämistä. Käytännössä se tarkoittaa tutkimustoimintaa, joissa keskitytään Kelan asiakaspalveluun, asiointi- ja etuusprosessien kulkuun sekä asiakkaiden kokemuksiin ja näkemyksiin niistä.

1980-luvun puolivälissä Kelan tutkimuksessa (tuolloin Sosiaaliturvan tutkimuslaitos) alettiin kiinnittää huomiota etuuksien toimeenpanoon osittain hyvinvointivaltion ja julkisten palveluiden saamasta kritiikistä johtuen. Ensimmäisiä etuuksien toimeenpanoon ja Kelan asiakaspalveluun liittyviä tutkimuksia tehtiin muiden tutkimuslaitosten toimesta jo 1950-luvulla,

mutta Kelan oman toiminnan tutkimus laajeni ja kehittyi vasta 1990-luvulle tultaessa. Sen ytimenä on toiminut vuodesta 1996 lähtien sekä asiakkaille että toimihenkilöille tehdyt kyselyt, joissa kerätään tietoa asiakaspalvelun ja etuusjärjestelmän toimivuudesta. (Hellsten 2014, 20–23.) Tässä tarkastelussa keskityn vuosina 2000–2015 tehtyihin asiakastutkimuksiin. Suurin osa tutkimuksesta on Kelan tutkimuksen toteuttamaa, mutta varsinkin viime vuosina myös asiakkuuksista vastaavat yksiköt ovat vastanneet tutkimuksellisia elementtejä sisältävistä asiakastiedonkeruista.

Aihepiiriin liittyen tehdään lisäksi paljon opinnäytetöitä (mm. Kelan henkilöstön toimesta), mutta ne on rajattu tässä tarkastelussa ulkopuolelle, koska niiden jäljittäminen ja läpikäyminen kattavasti tarkasteluajankohdaksi valittujen vuosien 2000–2015 ajalta olisi vienyt kohtuuttoman paljon aikaa. Pintapuolinen tarkastelu osoittaa, että monet Kelaan liittyvät opinnäytetyöt on tehty paikallisessa ympäristössä ja toiminnan kehittämiseen pyrkien (ks. esim. Luoma 2011; Laajaranta 2011; Turkia 2014).

Hahmottelen asiakas-kansalaisten osallistumista Kelan asiakastutkimuksiin soveltamalla Kaisa Kasevan (2011) käyttämää jaottelua asiakkaan osallisuuden asteista. Kaseva käyttää laajempaa osallisuuden käsitettä, mutta käytännössä jaottelussa on kyse asiakkaiden toiminnan eli osallistumisen asteista. Olen muokannut mallia voidakseni tarkastella sekä Kelan asiakkaisiin että asiakkuusprosesseihin keskittyvää tutkimusta. Kuvaan myös tutkimusten sisältöä sillä osin kuin koen sen avaavan ymmärrystä erilaisten tutkimusten vaikutuksista Kelan asiakkuus- ja etuusprosessien kehittämiseen.

Käyttämässäni jaottelussa asiakas on osallistumisen ensimmäisellä asteella tutkimuksen kohde, eikä hänellä ole aktiivista roolia tutkimuksessa. Toisella asteella asiakas on informantti, jolloin hänellä on tavalla tai toisella mahdollisuus ilmaista näkemyksensä Kelan toiminnasta. Kolmannella asteella asiakas toimii palveluiden kehittäjänä vuorovaikutuksessa asiantuntijoiden kanssa.

## 4.1 Asiakas tutkimuksen kohteena

Osallistumisen ensimmäisellä asteella asiakas on tutkimuksen ja palveluiden kohde, ja tieto hänen toiminnastaan ja asemastaan perustuu erilaisten asiakirjojen, rekisterien ja tilastojen avulla koottuihin pääasiassa määrällisiin tietoihin asioiden tilasta.

Kuten todettua, lähes kaikki Suomessa asuvat ihmiset ovat Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan piirissä ja siten Kelan asiakkaita ainakin jossain vaiheessa elämäänsä. Kelassa on sen toiminnan alusta alkaen pidetty tarkasti kirjaa asiakkaista ja heille maksetuista etuuksista. Tätä tietoa käytetään niin Kelan oman toiminnan kuin yleisemmin sosiaali- ja terveysturvan kehittämisessä ja toimeenpanon tukena. Kelan omien rekisterien lisäksi Kelan tutkimuksessa käytetään muita valtakunnallisia rekistereitä. Rekistereiden pohjalta on viime vuosina pystytty tarkastelemaan kattavasti muun muassa sosiaaliturvan lainsäädäntöön kaavailtujen muutosten taloudellisia ja väestöryhmäkohtaisia vaikutuksia, kuten on tehty esimerkiksi Aholan ym. (2015a) tutkimuksessa hallitusohjelman vaikutuksista eläkeläisten toimeentuloon.

Asiakkaiden osallistumisen astetta tarkastellessa luen ensimmäisen asteen osallistumiseksi eli käytännössä ei-osallistumiseksi näiden rekistereiden perusteella tehtävät tutkimukset. Etuus- ja korvausjärjestelmiin liittyvien rekisteritutkimusten (esim. Martikainen 2012; Tillman ja Miettinen 2016) lisäksi rekistereiden perusteella voidaan tarkastella asiakkaiden asiointiin liittyviä prosesseja, joihin tässä selvityksessä keskityn. Yksinkertaisimmillaan voidaan selvittää, miten erilaiset muutokset etuuksien toimenpanossa vaikuttavat asiakkaiden tarpeeseen asioida useamman viranomaisen kanssa, kuten Ahola (2015b) on tehnyt tarkastellessaan Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyyttä. Tutkimuksessa (Ahola 2015b) arvioitiin, miten yksi perustoimeentulotuen Kela-siirron tavoite eli useammalla luukulla asioimisen tarpeen väheneminen tulee toteutumaan Kela-siirrossa. Tutkimuksen mukaan tavoite ei välttämättä toteudu mitenkään yksiselitteisesti, sillä 42 prosenttia perustoimeentulotukea vuonna 2012 saaneista kotitalouksista sai myös täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea, jonka myöntäminen jää Kela-siirron yhteydessä edelleen kunnille. (Ahola 2015b.)

Useampien sosiaaliviranomaisten kanssa asiointiin liittyy myös Tervolan (2015) rekisteritietoon perustuva tutkimus, jossa selvitettiin, miten kantaväestön ja suurimpien maahanmuuttajaryhmien (Venäjä, Viro, Somalia ja Irak + Iran) asiointitavat Kelassa, TE-toimistossa ja kaupungin sosiaalihuollossa eroavat toisistaan asiointikanavien suhteen ja miten asiointitavat muuttuvat maassaoloajan myötä. Tarkoituksena oli selvittää, miten suomen kieltä heikommin taitavat ja sosiaaliturvajärjestelmää huonommin tuntevat työttömät henkilöt asioivat viranomaisten kanssa, jotta heille suunnattuja palveluita voidaan kohdistaa paremmin (Tervola 2015). Tutkimuksessa yhdistettiin ensimmäistä kertaa eri sosiaaliviranomaisten rekisteritietoja (Tervola 2015) ja se on myös esimerkki rekistereihin perustuvasta tutkimuksesta, jonka pohjalta on lähtenyt liikkeelle jatkotutkimus, jossa maahanmuuttajien asiointiprosessiin ja sen eri piirteisiin paneudutaan syvemmin heidän itsensä näkökulmasta muun muassa haastatteluiden avulla.

Heinonen ym. (2011) paneutuivat Kelaan kertyneiden tietojen ja toimihenkilöhaastatteluiden perusteella niihin asiakkaisiin, joiden asiakkuusprosessit ovat keskimääräistä haastavampia. He tarkastelivat sitä, minkälaisissa tilanteissa ja minkälaisen asiakkaiden kohdalla Kelan asiakkuusprosessit muuttuvat ongelmallisiksi ja työläiksi ja miksi näin tapahtuu. He myös pyrkivät selvittämään, mitkä asiakasryhmät kärsivät sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuudesta, huonosti toimivista prosesseista ja viranomaisten välisen yhteistyön toimimattomuudesta sekä ovat yleisestikin sosiaaliturvan lainsäädännön puolesta erityisen hankalassa asemassa. Tutkimuksessa (Heinonen ym. 2011) eriteltiin haastavia asiakkuusprosesseja myös niiden työllistävyyden kannalta ja nostettiin esiin neljä oikeaa esimerkkitapausta perustuen siihen, mikä heidän asiakkuusprosesseistaan teki erityisen haastavia. Tapaukset käsittelivät: 1) syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän yleistä monimutkaisuutta, 2) asumistuen ja työttömyystuen yhteensovittamisen ongelmia, 3) Kelan nykyisten työjärjestelyiden asiakkaille aiheuttamia ongelmia ja 4) viranomaisten välisen yhteistyön puutteita. Tapausaineisto perustui asiakkaan sähköisiin asiakkuustietoihin, joten niistä välittyi myös asiakkaan ääni silloin, kun hänen kommenttejaan oli taltioitu järjestelmään. Näin ollen Heinosen ym. (2011) tutkimuksessa pyrittiin asettumaan asiakkaan asemaan nostaen esiin aiemmin mainittuja ongelmakohtia sosiaaliturvan toimeenpanossa. Vaikka tutkimuksessa ei suoraan kuultu asiakasta, asiak-

kaasta ja hänen asiointiprosessistaan kerättyjä tietoja pyrittiin käyttämään muun muassa ongelmalliseksi koettujen Kelan prosessien, asiakasviestinnän, tietojärjestelmien ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön kehittämisen tukena. Tutkimuksessa (Heinonen ym. 2011) todettiin, että monet ongelmista eivät ole korjattavissa vain Kelan menettelytapoja kehittämällä, vaan ne vaativat kokonaisvaltaisempaa sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista. Tutkijat myös totesivat, että jatkossa olisi tärkeää selvittää asiakkaiden kokemuksia esimerkiksi siitä, mitkä ovat suurimpia byrokratialoukkuja sosiaaliturvan toimeenpanossa ja kenelle Kelan työjärjestelyt tai palveluverkossa tapahtuvat muutokset aiheuttavat ongelmia. (Heinonen ym. 2011.)

## 4.2 Asiakas informantina

Osallistumisen toisella asteella asiakas on informantti, jolloin hänen mielipiteensä tai arvionsa esimerkiksi asiakaspalvelijoiden toiminnasta, palveluista, etuuksista tai järjestelmästä otetaan huomioon. Asiakasta kuullaan, mutta vuorovaikutusta ei tapahdu.

Rekisteritutkimuksen lisäksi Kelassa tehtävän tutkimuksen vahvuutena on pidetty kyselytutkimuksia ja niihin liittyvää osaamista (Hellsten 2014, 29). Joissakin tutkimuksissa on hyödynnetty mahdollisuutta yhdistää rekisteri- ja kyselyaineistoa (esim. Kausto ym. 2009) ja toisinaan jonkin teeman ympärille keskittyvissä teemakirjoissa on tarkasteltu samaa ilmiötä useamman erilaisen aineiston pohjalta (esim. Airio 2013).

Varsinkin asiakastutkimuksessa keskeisenä tutkimusmenetelmänä ovat toimineet kyselytutkimukset, joilla on selvitetty asiakkaiden palvelukokemuksia ja niihin liittyviä toiveita. Ensimmäisiä tutkimuksia tällä saralla tehtiin jo 1960-luvulla, mutta vuodesta 1996 vuosittain toteutettu toimistojen asiakaskysely on toiminut Kelan varsinaisen asiakastutkimuksen ytimeenä. Palvelukanavien monipuolistuttua kansalaisten tyytyväisyyttä saamaansa palveluun on alettu kartoittaa myös puhelimitse ja verkossa asioivien parissa ulkopuolisilta tilatulla ja vuodesta 2013 lähtien toteutetulla asiakastyytyväisyysindeksitutkimuksella, minkä lisäksi 2000-luvulla paikkansa on vakiinnuttanut myös TNS Gallupilta tilattu kansalaiskysely, jossa selvitetään laajemmin väestön suhtautumista Kelaan ja kokemuksia Kelasta. Tarkempi erittely jatkuvien kyselyiden kysymyksistä ja niiden sisällöistä osoittaa, että kysymykset painottuvat asiakkaiden asiointikokemuksiin ja niissä erityisesti asiakaspalvelun konkreettiseen helppouteen ja vaivattomuuteen sekä palvelukanavista toimistoasiointiin. Asiakkaiden asiointia edeltäviä odotuksia ja toiveita ja niiden täyttymistä ei sen sijaan juurikaan ole tutkittu. (Kela 2015c.)

### 4.2.1 Asiakkaat osallistumassa palveluiden arviointiin yleisellä tasolla

Kelan asiakaskyselyiden tuloksia on käsitelty suurimmaksi osaksi organisaation sisällä, jossa niiden tuloksia on esitelty eri toimijoille toiminnan kehittämisen tueksi ja onnistumisten arvioimiseksi. Niiden pohjalta on tuotettu myös joitakin julkaisuja. 2000-luvun alussa Kelan palveluiden toimivuutta tarkasteltiin monipuolisesti Kela-barometriaineiston (sis. asiakas- ja toimihenkilökysely) pohjalta useissa julkaisuissa. Kapanen ym. (2003; 2004; 2006) ovat nostaneet julkaisuissa esiin muun muassa asiakkaiden mieltymyksiä eri palvelukanaviin. Tulok-

set ovat olleet saatavissa myös toimistoittain, joten niitä on voitu käyttää hyväksi paikallistason kehittämistyössä. Lisäksi kyselyiden perusteella on tarkasteltu muun muassa asiakkaiden palvelukanavaodotusten ja Kelan palveluverkkouudistuksen vastaavuutta (Laatu 2009).

Toinen Kelan vakiintuneista asiakastutkimustiedon lähteistä on TNS Gallupilta tilattu kansalaiskysely, jonka tuottamaa tietoa suomalaisten Kelaa koskevista mielikuvista ja arvioista ovat esitelleet muun muassa Niemelä ja Pajula (2014) ja Hellsten (2004). Kun sinänsä yleisluontoisia tuloksia tarkastellaan esimerkiksi etuuksittain, voidaan havaita tiettyjä johdonmukaisuuksia, joiden perusteella palvelua voidaan kehittää esimerkiksi kirjeiden, päätösten ja käsittelyaikojen osalta. Myös eri asiointikanavien saamia arvosanoja on voitu hyödyntää pohdittaessa kehittämistarpeita, joskin varsin yleisellä tasolla. Aina mittavat panostukset palveluiden parantamiseksi eivät kuitenkaan näy tuloksissa systemaattisesti (Niemelä ja Pajula 2014, 12).

#### **4.2.2 Tiettyä etuutta saaneet asiakkaat osallistumassa saamansa palvelun tai etuuden arviointiin**

Monet Kelan rekisteritutkimukset kohdistuvat tiettyihin etuudensaajaryhmiin, kun taas asiakaskyselyt on yleensä osoitettu laajemmalle asiakasjoukolle. Yleisten asiakaskyselyiden tuloksia eritellään mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaan etuuksittain. Lisäksi osa tai osia kyselyistä on kohdennettu tietyille etuudensaajaryhmille, kuten työmarkkinatuen tai kansaneläkkeen saajille (ks. esim. Airio 2013).

Vuonna 2004 toimistojen asiakaskyselyn ohessa toteutettiin yhdeksässä toimistossa lisäkysely koskien asiakkaiden etuuksien hakumenettelyä, heidän taloudellista toimeentuloaan, Kelan etuuksien riittävyttä sekä niiden toimeenpanoa koskevia asenteita (Laatu 2004). Etuuksiin ja niiden toimeenpanoon liittyvässä kyselyssä asiakkailla oli mahdollisuus tuoda ilmi asiointiin liittyviä tulkintaerimielisyyksiä ja ongelmia (hakumenettelyn monimutkaisuus, päätösten viivästyminen, riittämätön tai väärä ohjeistus) ja niistä mahdollisesti aiheutuneita taloudellisia ongelmia. Kyselyn tuloksia, kuten arvioita Kelan palveluista, pystyttiin tarkastelemaan myös sen suhteen, miten vastaajat kokivat taloudellisen toimeentulonsa. (Laatu 2004.) Myöhemmin kyseinen kysely on jalostunut omaksi kokonaisuudekseen eli kyselyksi etuuspäättöksen saaneille asiakkaille, jonka pyrkimyksenä on nimenomaan toimia etuusprosessien kehittämisen tukena. Vuosina 2011 ja 2015 kysely koski kaikkia etuuksia ja vuonna 2013 niitä etuuksia (vanhempainetuudet, asumistuet, vammaistuet ja sairauspäivärahat), joita koskevat hakemuslomakkeet oli edellisen kyselyn tulosten perusteella aloitetussa hakulomakkeiden selkeyttämishankkeessa ehditty uusia. Vuonna 2015 kysely tehtiin myös ruotsin, viron, venäjän ja somalin kielellä.

Yleisemmällä tasolla etuuksien riittävyttä ja kansalaisten ja tiettyjen etuuksien saajien kokemuksia kerättiin vuonna 2011 Toimeentuloturvan toimivuus – kansalaisten kokemukset ja odotukset -tutkimushankkeessa, jonka tuloksia on käsitelty vuonna 2013 ilmestyneessä Kelan tutkimuksen teemakirjassa (Airio 2013). Tutkimus selvensi koko väestön, sairauspäivärahaa yli 300 päivää saaneiden, lääkekustannusten vuotuisen omavastuun ylittäneiden ja työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden näkemyksiä muun muassa toimeentuloturvan riittävydestä, kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista, myöntämisehtojen oikeudenmukai-



suudesta sekä heidän yleisestä elämäntilanteestaan. Hankkeessa hyödynnettiin lisäksi rekisteriaineistoja.

Pelkästään yhtä etuutta koskevia kyselytutkimuksia on tehty jonkin verran. Toisinaan syynä on ollut etuuden kehittäminen kuten osasairauspäivärahan (Kausto ym. 2009) ja äitiyspakkauksen tapauksessa (ks. esim. Nevalainen ym. 2008; Bogdanoff ja Hämäläinen 2011), mutta myös etuudensaajien heikko saavutettavuus perinteisten toimistojen asiakaskyselyn keinoin (Mattila 2000). Käyn seuraavaksi läpi näitä tutkimuksia hieman tarkemmin.

Mattilan (2000, 11) mukaan nuorten oli aiemmissa asiakaspalvelututkimuksissa havaittu suhtautuvan muita kriittisemmin saamaansa palveluun. Nuorten arvioitiin asioivan pääosin opintoetuuksiasioissa, joten opiskelijoille kohdistettiin kysely, jossa selvitettiin heidän toiveitaan Kelan opintoetuuksipalveluiden suhteen. Opiskelijoiden ääntä ei myöskään aiemmin ollut saatu kovin hyvin kuuluviin toimistojen asiakaskyselyissä, sillä opintoetuuksiasiakkaat hoitivat asian suoraan oppilaitosten opintotukilautakuntien tai Kelan opintotukikeskuksen kanssa. Sen vuoksi nähtiin tarve selvittää opiskelijoiden tyytyväisyyttä Kelan palveluihin ja toiveita uusien palvelumuotojen käyttöön ottamisessa. Tutkimuksen tuloksia raportoitaessa kiinnitettiin huomiota asiakkaiden nykyisessä palvelussa kokemiin puutteisiin, jotta palvelujen kehittämistyön kannalta tärkeimmät tiedot tulisivat selvästi esiin. Tutkimuksessa (Mattila 2000) esitettiin muun muassa asiakasraatien perustamista hakemusten ja päätösten ymmärrettävyyden lisäämiseksi. Hakemusten ja päätösten kieleen onkin sittemmin kiinnitetty paljon huomiota ja asiakasraadeista on tullut osa Kelan toiminnan kehittämistä.

Osasairauspäivärahan saajien kokemuksia on tutkittu postikyselyllä (Kausto ym. 2009). Kyselyn osiot keskittyivät eri teemoihin ja niissä käsiteltiin osasairauspäivärahan haku- ja käsittelyprosessiin, etuuskien silloisiin ehtoihin, käytännön järjestelyihin ja koettuihin hyötyihin liittyneiden kysymysten lisäksi työhön ja työyhteisöön liittyviä asioita sekä osasairauspäivärahauden jälkeistä sosiaalietuuksien käyttöä ja taloudellista toimeentuloa ennen päivärahaa ja sen aikana. Vastaajilta kysyttiin lopuksi avoimella kysymyksellä kehittämis ehdotuksia osasairauspäiväjärjestelmään. Tutkimustulosten perusteella esitettiin muun muassa muutosehdotus sairausvakuutuslakiin. (Kausto ym. 2009.)

Verrattuna muihin sosiaaliturvaetuuksiin, Kelan kansainvälisesti tunnetuimpaan etuuteen eli äitiysavustukseen liittyvät kehitysehdotukset on helpompi ottaa huomioon. Äitiysavustus halutaan tyypillisesti äitiyspakkauksena, jonka sisältöä ei ole muiden etuuskien tavoin määritelty laissa. Äitiyspakkauksen käyttökokemuksia kerättiin vuosituhatosen ensimmäisen vuosikymmenen ajan kyselyin, jotka toimivat äitiyspakkauksen kehityksestä ja sisällöstä päättävän erillisen äitiysavustusraadien apuna tuoden käyttäjiltä olennaista tietoa. Kyselyissä selvitettiin myös muita perhepoliittisia kysymyksiä, kuten vanhempainvapaiden jakautumista puolisoitten kesken sekä äitien mielipiteitä asiointipalveluista (Bogdanoff ja Hämäläinen 2011). Äitiysavustusraatiin kuuluu Kelan edustajien lisäksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen, Mannerheimin lastensuojeluliiton, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden edustajat.

### 4.2.3 Asiakkaat osallistumassa tietyn palvelumallin arviointiin

Osa Kelan asiakastutkimuksista liittyy suoraan palveluiden kehittämiseen ja siinä onnistumisen arviointiin. Vaikka toimistojen asiakaskyselyjen tulokset ovat saatavissa toimistoittain, ovat ne silti hyvin yleisluontoisia eivätkä tietyn toimiston palveluun sidottuja. Jyväskylän keskustan toimiston uutta palvelumallia (Kainu 2009), yhteispalvelupisteitä (Kainu 2010) sekä Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilua (Laatu ym. 2015) koskevat tutkimukset ovat tähänneet yleisluontoisista tutkimuksista poiketen tietyn palvelu- tai toimintamallin arvioimiseen ja kehittämiseen.

Jyväskylän keskustan toimistossa siirryttiin syksyllä 2008 uuteen asiakaspalvelumalliin. Siinä aiempi vuoronumerojärjestelmä korvattiin neljällä infopisteellä, jossa kaikki asiakkaat asioivat tullessaan toimistoon. Infopisteessä arvioidaan asiakkaan palvelutarve, jonka pohjalta palvelu tarjotaan joko kokonaan infopisteessä tai vaihtoehtoisesti asiakkaalle annetaan vuoronumero asiakaspalvelijalle. Uuden palvelumallin arvioimiseksi selvitettiin työntekijöiden ja asiakkaiden mielipiteitä sekä kyselyillä että haastatteluilla. (Kainu 2009.) Tutkimuksessa (Kainu 2009) asiakkaita lähestyttiin aluksi kyselyllä, mikä mahdollisti yleisen asiakastyytyväisyyden arvioimisen. Kyselyä täydennettiin tiettyjen teemojen osalta 39 asiakkaan teemahaastattelulla. Osa kyselyn kysymyksistä oli yleisiä asiointiin liittyviä kysymyksiä ja muodostettu niin, että ne olivat verrattavissa toimistojen asiakaskyselyyn, mutta suurin osa koski tutkimuksen aiheesta johtuen tutkimuksen kohteena ollen toimiston tiloja ja uuden asiakaspalvelumallin toimivuutta ja asiakkaiden tyytyväisyyttä siihen.

Yleisesti ottaen uusi palvelumalli sai positiivista palautetta ja asiakkaat olivat asiointiinsa tyytyväisempiä kuin aiemmin. Selvitykseen kuuluneissa haastatteluissa käsiteltiin myös muita Kelan palveluiden kehittämiseen liittyviä ideoita, joihin asiakkailla oli mahdollisuus kertoa mielipiteensä. Aiheina olivat palvelukanavaohjaus, eri palvelukanavien käyttö, asiakkaiden elämäntilanteen kokonaisvaltainen huomioiminen sekä tyytyväisyys eri viranomaisten palveluyhteistyöhön. (Kainu 2009.) Poiketen muista tämän kategorian tutkimuksista asiakkaat olivat tutkijan kanssa vuorovaikutuksessa ja kehittämiskohde oli konkreettinen. Tutkimuksessa käsitellyt kehittämiskohteet ja ideat olivat ylhäältä päin määriteltyjä, mutta muuten tutkimuksessa lähestyttiin palveluiden käyttäjät mukaan ottavaa vuorovaikutteista kehittämistä.

Kainun (2010) yhteispalvelupisteitä koskevassa tutkimuksessa nostettiin esiin sekä asiakkaiden että palveluneuvojien, mutta myös viranomaispäättäjien näkökulma. Yhteispalvelulla tarkoitetaan usean viranomaisen sopimukseen perustuvaa avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamista yhteisessä palvelupisteessä. Tutkimuksen aineisto kerättiin asiakkaille, palveluneuvojille ja viranomaispäättäjille tehdyillä kyselytutkimuksilla. Tutkimuksessa selvitettiin asiakkaiden palveluodotuksista ja sitä, miten yhteispalvelu vastasi näihin odotuksiin. Lisäksi tarkasteltiin sitä, jakavatko eri osapuolet samanlaisen näkemyksen palvelun toimivuudesta. Asiakkailta tiedusteltiin heidän näkemyksiään yhteispalvelusta, kuten pisteen sijainnista ja tiloista sekä yleisiä näkemyksiä oman alueen yhteispalvelupisteestä (mm. siitä, miten hyvin se vastaa julkisten palveluiden tarpeeseen). Kyselyssä selvitettiin myös laajemmin asiakkaiden toiveita viranomaispalvelua kohtaan. (Kainu 2010.)

Laadun ym. (2015) toteuttama tutkimus Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilusta toimi osaltaan toimeentulotuen Kela-siirron suunnittelun tukena. Tutkimuksessa toimeentulotukea kokeilupisteestä Kelalta ja perinteisesti sosiaalitoimelta hakeneita henkilöitä haasteltiin puhelimitse strukturoidulla haastattelulla, jossa oli lisäksi yksi avoin kysymys. Kyselyssä mitattiin asiakkaiden palvelutyytyväisyyttä sekä asioinnin prosessiin liittyen että yleisemmällä tasolla. Lisäksi asiakkaita pyydettiin arvioimaan mahdollisen Kela-siirron vaikutuksia toimeentulotuen saajien asiointi- ja etuusprosesseihin. Vastauksia vertailtiin muun muassa sen mukaan, olivatko asiakkaan hakeneet toimeentulotukea Kelan vai kunnan asiointipisteestä. (Laatu ym. 2015.)

Ylläkuvattujen kattavampien tutkimusten lisäksi Kelassa on tehty lukuisia tiettyyn palveluun kohdistuneita kyselyitä. Niissä on selvitetty asiakkaiden tyytyväisyyttä ainakin sähköisiin asiointipalveluihin, etätulkkauspalveluihin, toimistoissa tapahtuvaan verkkopalveluopastukseen sekä ajanvarauspalvelun ja vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen toimivuuteen liittyen. Myös puhelinpalvelua hoitavan yhteyskeskuksen asiakkaiden tyytyväisyyttä palveluun on mitattu useampana vuonna puhelinhaastatteluilla sekä mobiilikyselyllä, jossa asiakkaita on pyydetty arvioimaan saamaansa palvelua tekstiviestitse pian asioinnin jälkeen. (Kela 2015c.)

#### 4.2.4 Asiakkaiden itsenäisesti tuottama palaute tutkimusaineistona

Kelan asiakaspalaute käsitellään nykyään systemaattisesti, mutta tutkimusaineistona sitä on käytetty vain kerran<sup>2</sup>. Mattilan (2003) mukaan asiakaspalauteaineistossa korostuvat tyytyväisyysjakauman ääripäät ja kohtalaisen tyytyväisten asiakkaiden suuri joukko jää aliedustetuksi. Sama koskee mielipidepalstoilla ja muualla mediassa käytävää keskustelua. Vaikka internetkeskustelun käyttämisessä tutkimusaineistona on rajoituksensa, voidaan niiden pohjalta löytää yksittäisiä kehittämisajatuksia (ks. esim. Kapanen 2006). Kapanen (2006) tutkimusaineistona käyttämä internetkeskustelu käsittelee viittä eri teemaa: asiakaspalvelun ystävällisyys, oikeudenmukainen kohtelu, vaivattomuus, etuuksien taso ja etuuksien väärinkäyttö ja takaisinperintä. Varsinaisia uusia kehittämis ehdotuksia Kapanen ei keskustelusta löytänyt, sillä keskustelussa esiin nousseet ehdotukset olivat jo tuolloin työn alla Kelassa (yhtenäinen palvelu, asiakkaan etuusasioiden kokonaisuuden hallinta, puhelinpalvelun kehittäminen ja sähköisten asiointipalveluiden kehittäminen). (Kapanen 2006.)

### 4.3 Asiakas palveluiden kehittäjänä

Osallistumisen kolmannella asteella asiakas tai asiakasryhmä toimii toiminnan kehittäjänä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa asiantuntijoiden kanssa. Aiemmillä osallistumisen asteilla kuvattujen asiakastutkimusten pohjalta on Kelassa laitettu vireille kehittämishankkeita, kuten hakemuslomakkeiden kielen selventäminen yhdessä asiakkaiden kanssa. Varsinaista tutkivaa kehittämistä Kelassa tehdään lähinnä kuntoutuksen piirissä. Kuntoutuspalveluiden kehittämiseen liittyvän tutkimuksen lisäksi kuvaan seuraavaksi niitä tutkimuksia ja tutkimusosaston projekteja, jotka ovat tähdänneet esimerkiksi tiettyjen asiakasryhmien palvelutarpeiden kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen yhdessä asiakasryhmien edustajien kanssa. Kyse ei siis ole

<sup>2</sup> Kelan omista julkaisuista löytyi vain yksi tutkimus (Mattila 2003). Asiakaspalautetta on käytetty aineistona lisäksi ainakin yhdessä opinnäytetyössä (Salovaara 2012).

yksittäisen henkilön palvelukokemuksista, vaan esimerkiksi tietyn ryhmän esiin nostamasta tarpeesta tarkastella ryhmän oikeuksien toteutumista.

#### 4.3.1 Etniset vähemmistöt

Kelassa on 2000-luvulla tehty kaksi etnisiä vähemmistöjä koskevaa tutkimuksista. Tutkimuksissa asiakasnäkökulma on kokonaisvaltainen ja vastaavan tiedon saaminen rekisteri- tai kyselytutkimuksella on hankalaa tai jopa mahdotonta, sillä ryhmien kulttuuri tai elämäntapa ei välttämättä tue kyselylomakkeisiin vastaamista, eikä tietoa ryhmään kuulumisesta ole rekistereihin sen arkaluontoisuuden vuoksi edes tilastoitu. Näin ollen erityisryhmien kulttuuria hyvin tuntevien henkilöiden haastatteluja ja kuvausta yleisesti voidaan pitää hyvänä tapana tarkastella niiden asemaa.

Faurie (2011) on tutkinut saamelaisväestön sosiaaliturvan toimivuutta. Saamelaisaihepiiriin on Kelan tutkimuksessa perehdytty jo 1990-luvun puolella (Laatu 1997) ja uuden tutkimuksen tarpeen nosti esille saamelaisia Suomessa edustava saamelaiskäräjät. Tutkimuksessa käytiin läpi sosiaaliturvan lainsäädäntöä ja sen toimeenpanoa koskevaa ohjeistusta ja selvitettiin, millaisia sosiaaliturvan ongelmakohtia saamelaiset kohtaavat eri elämäntilanteissa. Tutkimusta varten kerättiin tietoa saamelaisjärjestön edustajalta sekä saamelaisten kotiseutualueen viranomaisilta. Viranomais selvitykseen päädyttiin, koska tutkimuksen yhteydessä saamelaisalueen paliskuntien poroisännille lähetettyyn kyselyyn saatiin niin vähäinen määrä vastauksia, että niistä ei voitu tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Tutkimuksessa nostettiin kuitenkin asianomaisten luvalla esiin joitakin tapausesimerkkejä, joissa saamelaisasiakas oli hakenut muutosta Kelan päätökseen saamelaiskulttuuriin ja elinkeinonharjoittamiseen perustuen. Tapausten kautta tuli esille muun muassa työttömyysturvaetuksien yleisten määrittymisten (työssäoloehto ja tulojen muodostuminen) hankaluus saamelaisten näkökulmasta. (Faurie 2011.)

Tutkimuksessa (Faurie 2011) tarkastelun kohteena oli myös se, miten palvelujen rakenteelliset muutokset vaikuttavat saamelaisten palvelujen saatavuuteen ja minkälaiset mahdollisuudet saamelaisilla on ylipäänsä ollut osallistua heitä koskevien palvelujen kehittämiseen. Esiin nousivat niin kielelliset kysymykset kuin assimilaatiopolitiikasta johtuva historiallisesti vaikea suhde viranomaisten kanssa. Ongelmallisena nähtiin myös etuus- ja puhelinpalvelutyön siirtäminen pois saamelaisalueelta, jossa viranomaisten kulttuurintuntemus on tarpeen esimerkiksi taloudellisen tuen tarvetta määriteltäessä. Saatujen tulosten perusteella tutkimuksessa (Faurie 2011) nostettiin esiin tiettyjä asioita, joihin tulisi kiinnittää huomiota saamelaisten aseman parantamiseksi toimeentuloturvajärjestelmässä.

Toisessa vähemmistöryhmään keskittyneessä tutkimuksessa käsiteltiin romaniasiakkaiden kohtelua Kelassa ja kuntien sosiaaliviranomaisten parissa (Hirvilammi ja Laatu 2008). Tutkimuksen aineisto kerättiin Helsingin kaupungin romaniperhetyöntekijöiden haastatteluilla sekä Kelan henkilöstölle suunnatulla yhdenvertaisuuskyselyllä. Kelaa pidetään hankalana viranomaisena romaneiden näkökulmasta, sillä eri tukimuodoista tiedottaminen ja avun tarjoaminen toimistoissa sekä selkeän henkilökohtaisen ohjauksen puute on koettu ongelmalliseksi. Palvelun muodollinen tehokkuus ja kaavamaisuus eivät ota huomioon romanikulttuurin

erityispiirteitä ja yleisesti esiintyvää vaikeutta asioida viranomaiskielellä. Joihinkin ongelma-kohtiin saatiin selvyys haastatteluissa, jossa romaniperhetyöntekijät selvensivät tiettyjä romanikulttuuriin liittyviä käyttäytymistapoja ja sitä, miten ne voisi huomioida toimistoasiointin järjestämisessä. (Hirvilampi ja Laatu 2008.)

Vähemmistöryhmien asemaa tarkasteltaessa nousee esiin usein yhdenvertaisuuden ja positiivisen erityiskohtelun kysymys, sillä sosiaalipalveluissa erityistarpeen huomiointi saattaa tuntua vieraalta, kun yleisesti korostetaan asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua (Faurie 2011, 15–16). Toisaalta Hirvilampin ja Laadun (2008) tutkimuksessa nousi esiin romanien kokemukset siitä, että heitä kohdellaan ensisijaisesti tietyn kulttuurin edustajina, ei yksilöinä. Aito asiakaslähtöisyys sekä heidän että muiden asiakasryhmien kohdalla tarkoittaisi sitä, että asiakas huomioidaan ennen kaikkea yksilönä riippumatta kulttuurisesta taustastaan (Hirvilampi ja Laatu 2008).

Yllä kuvatut tutkimukset ovat keskittyneet palveluiden kehittämiseen niin, että tiettyjen vähemmistöryhmien erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduiksi. Ne eivät kuitenkaan sisältäneet konkreettisia kehittämistoimenpiteitä.

#### 4.3.2 Kuntoutuspalveluja kehittävä tutkimus

Kuntoutus ja sen tutkimus (joka 1990-luvun alkuun asti toimi omana kuntoutustutkimuskeskuksenaan Turussa) on laaja kokonaisuus ja kuvaan tässä vain lyhyesti siihen liittyviä asiakkaiden osallistumiskäytäntöjä. Kelan järjestelmä kuntoutus ei ole useimpien muiden Kelan etuuksien tavoin pelkästään rahallinen etuus, vaan se on sidoksissa toiminnalliseen palveluun, jonka tuottavat ulkoiset palvelutuottajat. Kela on kuitenkin vahvasti mukana palvelun arvioinnissa ja suunnittelussa yhdessä asiakkaiden kanssa. Se onkin sisältönsä ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien osalta erityinen Kelan etuus.

Samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon muissa varsinaisissa palveluissa, myös kuntoutuksessa asiakaslähtöisten menetelmien kehittämistä on tehty paljon. Kelan kuntoutuksessa paikkansa on viime vuosina vakiinnuttanut GAS-menetelmä (*goal attainment scaling*), jossa asiakas määrittelee kuntoutusprosessille omat yksilölliset tavoitteensa yhdessä kuntoutuksen moniammatillisen henkilöstön kanssa. Koko kuntoutusprosessi suunnitellaan ja arvioidaan yhdessä asiakkaan kanssa ja siinä huomioidaan vahvasti esimerkiksi asiakkaan toimintakyvyn eri ulottuvuudet. (Sukula ym. 2015, 9.)

Kuntoutuksen hyötyjä ja erilaisten kuntoutusmallien toimivuutta seurataan tutkimuksin. Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen varoja voidaan lain mukaan (L 566/2005 12 §) käyttää muun muassa kuntoutukseen liittyvään tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Tutkimuksissa käytetään Kelan muiden tutkimusten tavoin paljon rekisteri- ja kyselyaineistoja, mutta usein kehittämistä tehdään monimenetelmällisesti ja asiakkaat mukaan kehitystyöhön ottaen. Esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinsairauksien kuntoutuskurssien standardien kehittämiseksi tehty tutkimus koostui viidestä osatutkimuksesta, joihin kuului muun muassa kuntoutujien fokusryhmähaastatteluita, palveluntuottajien haastatteluita sekä kuntoutujille suunnattu kysely (Salminen ym. 2014). Kaiken kaikkiaan kuntoutuksessa on meneillään useita kehittämishank-

keita (ks. esim. Kela 2016d), joissa selvitetään muun muassa kuntoutuksen oikea-aikaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta asiakkaan näkökulmaan keskittyen.

Kuntoutukseen osallistuneiden asiakkaiden lisäksi kuntoutuspalveluiden kehittämisessä on ollut aktiivinen rooli kolmannen sektorin toimijoilla, jotka ovat osallistuneet aktiivisesti esimerkiksi vammaisille henkilöille tarkoitettujen palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen (Salminen ja Tuulio-Henriksson 2012, 126). Kuntoutusta ja sen tutkimusta voidaan pitää hyvänä esimerkkinä etuuden ja palvelun sisällön kehittämisestä yhdessä asiakkaan ja häntä edustavien ryhmien kanssa. Kuten mainittua, kuntoutus kuitenkin poikkeaa muista Kelan etuuksista olennaisesti.

### 4.3.3 Dokumenttiprojektit

Kela tuotti vuosina 2007 ja 2012 kaksi vajaan tunnin mittaista dokumenttielokuvaa yhteistyössä ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Molemmat dokumentit on ohjannut Jyrki Heinonen ja ne kuvaavat kohtaamisia, joita kansalaisen ja sosiaaliturvajärjestelmän välillä tapahtuu. Projektit mahdollistavat järjestelmän tarkastelun eri näkökulmista ja avaavat myös mahdollisia kehittämiskohteita Kelan ja koko sosiaaliturvajärjestelmän toiminnan parantamiseksi.

Kohtaamisia-dokumentin (Heinonen 2007) päähenkilöinä toimii kaksi Kelan toimihenkilöä, joista toinen asuu ja työskentelee Ivalossa ja toinen Helsingissä. Heidän elämäntarinoidensa kautta ja kahden eri ympäristössä sijaitsevan toimiston arkea seuratessa rakentuu kuva sosiaaliturvajärjestelmän ja kansalaisen kohtaamisista. Dokumentissa välittyy toimistossa tapahtuvien asiakaskohtaamisten monipuolisuus, sekä niin asiakkaiden kuin toimihenkilöidenkin hädän ja ilon hetket ja aiheuttajat. Se kuvaa havainnollisesti myös toimihenkilöiden toimintamahdollisuuksia ja niiden rajoja järjestelmän edustajina.

Solmu vai rusetti -dokumentissa (Heinonen 2012) pääpaino on kahden vaikeavammaisen arjessa ja kokemuksissa sosiaaliturvajärjestelmästä. Oulussa ja Kontiolahdella asuvat päähenkilöt ovat aktiivisia toimijoita, joilla on ollut ongelmia kuntoutukseen oikeuttavien hoitotuki- ja kuntoutuspäätösten hakemisessa ja saamisessa. Dokumentissa he pohtivat toiveitaan kuntoutumisen suhteen kuvaten samalla järjestelmässä piileviä väliinputoamisen mahdollisuuksia. Henkilöt myös tapaavat Kelan toimihenkilöitä, jotka selittävät heille järjestelmän näkökulmaa kuntoutuksesta päätettäessä.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Taulukkoon on tiivistetty karkeasti, miten kansalaiset osallistuvat Kelan toiminnan kehittämiseen eri tasoilla. Sovellan asiakastutkimuksen erittelyssä käyttämäni jakoa osallistumisen asteisiin tässä yhteydessä myös muihin Kelan toiminnan kehittämisen tapoihin. Jakolinjat ovat tiettyjen toimintojen osalta häilyviä, sillä esimerkiksi vuorovaikutuksen määrää ja laatua tai toiminnan vaikuttavuutta ei tässä yhteydessä ole tarkasteltu.

**Taulukko.** Asiakas-kansalainen osallistujana Kelan toiminnan kehittämisessä.

Osallistumisen aste	Kelan toiminta yleensä	Kelan asiakastutkimus
Asiakas-kansalainen on toiminnan kohde	Asiakastieto (sen perusteella tehtävä palveluiden ja tiedotuksen kohdentaminen sekä lainsäädännön kehittäminen tilastojen ja niihin perustuvien tutkimusten pohjalta)	Rekisteritutkimus etuus- tai asiointitietojen pohjalta
Asiakas-kansalainen on informantti	Asiakaspalaute Asiakasraati Käytettävyytestaukset Mediaseuranta	Kyselyt eri teemoista Asiakaspalaute Nettikeskustelu
Asiakas-kansalainen on toiminnan kehittäjä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa asiantuntijoiden kanssa	Asiakasraati Käytettävyytestaukset	Vähemmistötutkimukset Kuntoutuspalveluja kehittävä tutkimus Dokumenttiprojektit

Kelan toiminnan kehittäminen on kokonaisvaltainen prosessi, joten asiakkaista kertyvät tiedot ja heidän eri kanavissa ilmaisemansa mielipiteet sekä asiakas-kansalaisten kanssa yhteistyössä tehty kehittäminen tukevat toisiaan. Käsillä olevan selvityksen perusteella kehittämisen pohjan muodostaa runsas asiakasrekisteritieto ja sen jalostaminen kehittämisen apuvälineeksi. Kansalaisten voidaan katsoa osallistuvan sosiaaliturvan toimeenpanon ja koko järjestelmän kehittämiseen pelkällä olemassaolollaan, sillä rekisteritietoon perustuvilla tilastoilla, ennusteilla ja tutkimuksilla on vaikutusta Kelan sisäisen kehittämistoiminnan lisäksi myös lainsäätäjien päätöksiin. Useat kyselytutkimukset ja niiden pohjalta versonneet kehittämishankkeet (kuten kielen selkeyttäminen) sekä asiakaspalautteen systemaattinen läpikäynti osoittavat, että asiakas-kansalaisten mielipiteitä ja näkemyksiä halutaan kuulla ja myös kuunnellaan. Kela pyrkii tähän myös olemalla läsnä kansalaisten arjessa esimerkiksi sosiaalisen median monissa kanavissa. Vuorovaikutteisemmat asiakasraadit, käytettävyytestaukset, dokumenttiprojektit ja kansalaisista lähtöisin olevat tutkimukset (mm. Faurie 2011), voidaan lukea askeliksi kohti Kelan palveluiden ja toiminnan kehittämistä yhdessä asiakas-kansalaisten kanssa.

Varsinaista toimintatutkimusta, jossa toiminnan samanaikainen tutkiminen ja kehittäminen, sekä tutkijan ja muiden toimijoiden aktiivinen mukanaolo ja vaikuttaminen tutkittavassa ympäristössä kuuluvat asiaan (ks. esim. Heikkinen 2007), ei Kelan asiakastutkimuksissa juuri-kaan ole tehty. Kelan asiakastutkimuksen roolina Kelan toiminnan kehittämisessä vaikuttaisi ennemmin olevan asiakkaan äänen esiintuominen tutkimusten kautta. Onkin huomionarvoista, että esimerkiksi etuus- ja asiointiprosesseihin keskittyneiden rekisteritutkimuksissa kohteina ovat olleet ryhmät, jotka eivät muuten välttämättä aktiivisesti osallistuisi palveluiden kehittämiseen.

Osallistumisen korostaminen ja päätöksenteon altistaminen kansalaisille herättää kysymyksen sekä asiantuntijoiden että syystä tai toisesta osallistumattomien asemasta. Heikoimmilla ryhmillä ei usein välttämättä ole merkittävää poliittista tai taloudellista vaikutusvaltaa eikä arvostettuja puolestapuhujia (Niiranen 2002, 73), kun taas omaehtoisesti ja aktiivisesti osallistuvat ”supertyypit” ovat omaksuneet vaadittavan kielen ja toimintatavat ja pystyvät oikeas-

ti vaikuttamaan, kuten esimerkiksi kaupunkisuunnittelussa on huomattu (Staffans 2002). Osallistumispuheessa esiin nouseva aktiivisen kansalaisen ihanne jättää usein vähemmälle huomiolle tilapäisesti tai pysyvästi heikoilla olevat, jotka kuitenkin hyvinvointivaltiolle keskeisen kollektiivisen vastuun ajatuksen mukaan ovat oikeutettuja huolenpitoon (Juhila 2006, 151–200; ks. myös Valokivi 2008, 80). Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten miesten osallisuutta palvelujärjestelmissä tutkineet Närhi ym. (2013, 141–142) ovat kuitenkin todenneet, että on turha pelätä sitä, että vähemmän palveluiden kehittämiseen itsenäisesti osallistuvilla palveluiden käyttäjillä ei olisi tietoa tai halukkuutta ottaa kantaa siihen, miten palvelujärjestelmää tulisi muotoilla ja minkälaisin käytännöin toteuttaa. He kuitenkin huomauttavat, että osallistumisesta tulee helposti näennäistä, koska valtaa ei aidosti haluta jakaa asiakkaiden kanssa (Närhi ym. 2013, 144).

Asiakkaiden ja kansalaisten osallistumista Kelan toiminnan kehittämiseen rajaavat erityisesti Kelan etuuksien ja palveluiden lakisääteisyys asettamat raamit. Siksi tulisikin tehdä selväksi, mitä asiakkaiden osallistumisella palveluiden kehitysprosessiin tosiasiasa tarkoitetaan. Missä määrin osallistumiselle olennaista valtaa ja vastuuta ollaan valmiita jakamaan, ja missä määrin kyse on järjestelmälähtöisestä osallistamisesta ja asiakkaiden kuulemisesta, jotta heitä voidaan sanoa kuullun?

Ei ole poissuljettua, että asiakkaiden osallistumisella Kelan palveluiden kehitysprosessiin tarkoitetaan tällä hetkellä lähinnä palveluvastuun siirtämistä heille itselleen. Asiakkaiden osallistuminen ja sen tukeminen voidaan kuitenkin käsittää myös laajemmin, kuten tässä selvityksessä on pyritty tekemään. Kelan vastavalittu uusi pääjohtaja Elli Aaltonen on pohtinut, voisiko Kela jatkossa laajentaa toimialaansa etuuksien myöntämisestä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä työllisyys- ja koulutussektorin puolelle ja antaa ihmisille tietämystä ja tukea elämänhallintaan ja aktivointiin (Keskisuomalainen 12.11.2016). Vision toteutuessa Kela siirtyisi kohti palveluita, joissa kansalaiset voidaan kohdata nykyistä vapaammassa kehityksessä, joiden puitteissa on myös enemmän edellytyksiä ”rakentaa demokratiaa”, sekä tukea vastavuoroista ja kohtaavaa kansalaisuutta ja aktiivista toimijuutta (Närhi ym. 2013, 144). Sen sijaan, että palvelujärjestelmä rajaisi aktiivisen kansalaisuuden yksilöllisen vastuun vaateeseen, voitaisiin osallistumista tukea yhteiseen päätöksentekoon osallistumisen ja demokraattisen kansalaisuuden nimissä (Närhi ym. 2013, 136).

## LÄHTEET

Ahola Elina, Honkanen Pertti, Sirviö Marina. Hallitusohjelma ja eläkeläisten toimeentulo. Helsinki: Kela, Työpapereita 77, 2015a.

Ahola Elina. Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella. Helsinki: Kela, Työpapereita 84, 2015b.

Airio Ilpo, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 2013.



- Bogdanoff Piia, Hämäläinen Ulla. Bodyt, potkarit ja perhevapaat. Äitiyspakkauskyselyn tuloksia. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 22, 2011.
- Delanty Gerard. Citizenship in a global age. Society, culture, politics. Buckingham: Open University Press, Issues in society, 2000.
- Faurie Maija. Saamelainen Kelan asiakkaana. Saamelaisten oikeudet ja asema alkuperäiskansana Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvassa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 75, 2011.
- Haavikko Paavo. Kansalaisturvaa rakentamassa. Kelan viisi vuosikymmentä 1937–1987. Helsinki: Kela, 1988.
- Häggman Kai. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki: Kela, 1997.
- Heikkinen Hannu LT. Toimintatutkimus. Toiminnan ja ajattelun taitoa. Julkaisussa: Aaltola Juhani, Aarnos Eila, toim. Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle 1. Metodien valinta ja aineiston keruu. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2007: 196–211.
- Heinonen Hanna-Mari, Tervola Jussi, Laatu Markku. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.
- Heinonen Jyrki. Kohtaamisia. Dokumenttielokuva (DVD). Helsinki: Kela, 2007.
- Heinonen Jyrki. Solmu vai rusetti. Vaikeavammaisuus ja Kela. Dokumenttielokuva (DVD). Helsinki: Kela, 2012.
- Hellsten Katri. Mitä mieltä kansalaiset ja yhteistyökumppanit ovat Kelasta ja sen toiminnasta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 32, 2004.
- Hellsten Katri. 50 vuotta sosiaaliturvan tutkimusta Kelassa. Helsinki: Kela, Työpapereita 59, 2014.
- Hirvilampi Tuuli, Laatu Markku. Epäoikeudenmukainen kohtelu on romaniasiakkaiden arkea. Julkaisussa: Hirvilampi Tuuli, Laatu Markku, toim. Toinen Vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista ongelmista. Helsinki: Kela, 2008: 183–196.
- Juhila Kirsi. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino, 2006.
- Kainu Markus. Selvitys Kelan Jyväskylän toimiston asiakaspalvelumallista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 4, 2009.
- Kainu Markus. Yhteispalvelututkimus 2010. Yhteispalvelu asiakkaiden, palveluneuvojien ja viranomaispäättäjien näkökulmasta. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 13, 2010.
- Kapanen Mikko. Verkkokeskustelua Kelasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 49, 2006.
- Kapanen Mikko, Laatu Markku, Mattila Hannu. Kela-barometri 2005. Helsinki: Kela, 2006.

Kapanen Mikko, Laatu Markku, Mattila Hannu, Tuomikoski Hannu. Kela-barometri 2002. Faktoja Kelan toiminnasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 28, 2003.

Kapanen Mikko, Laatu Markku, Mattila Hannu, Tuomikoski Hannu. Kela-barometri 2004. Asiakaspalvelu ja työolot Kelassa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 40, 2004.

Kaseva Kaisa. Asiakkaan asema, itsemäärääminen ja vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2011.

Kausto Johanna, Virta Lauri, Joensuu Matti, ym. Osasairauspäiväraha Suomessa. Etuutta saaneiden kokemuksia ja työhön paluu. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 67, 2009.

Kela. Kelan strategia 2015–2018. Helsinki: Kela, 2015a. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/strategia-2015-2018>>. Viitattu 16.11.2016.

Kela. Julkaisut 2000–2015. Helsinki: Kela, 2015b.

Kela. Kelan asiakastutkimustiedon kokonaisuuden arviointi. Loppuraportti. Helsinki: Kela, 2015c. Julkaisematon.

Kela. Kelan strategia 2017–2020. Helsinki: Kela, 2016a. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/strategia>>. Viitattu 16.11.2016.

Kela. Kela haluaa onnistua sosiaalisessa mediassa. Helsinki: Kela, 2016b. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset\\_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kela-haluaa-onnistua-sosiaalisessa-mediassa?\\_101\\_INSTANCE\\_kg5xtoqDw6Wf\\_redirect=%2Fajankohtaista-henkiloasiakkaat](http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kela-haluaa-onnistua-sosiaalisessa-mediassa?_101_INSTANCE_kg5xtoqDw6Wf_redirect=%2Fajankohtaista-henkiloasiakkaat)>. Viitattu 14.11.2016.

Kela. Kelan taskutilasto 2016. Helsinki: Kela, 2016c.

Kela. Meneillään olevat kuntoutuspalveluiden kehittämishankkeet. Helsinki: Kela, 2016d. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/meneillaan-olevat-hankkeet>>. Viitattu 16.11.2016.

Keskisuomalainen 12.11.2016. Kelan uusi pääjohtaja kallistuu perustulon kannalle. Keskisuomalainen. Kotimaa 19.

Konttinen Esa. Kansalaisyhteiskunta. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden portaali. Saatavissa: <<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kansalaisyhteiskunta>>. Viitattu 14.11.2016.

Laajaranta Jenna. Asiakaslähtöinen palvelu ja palvelun laadun kehittäminen CASE. Kela Tuusula. Kera-va: Laurea-ammattikorkeakoulu, 2011.

Laatu Markku. Saamelaiset ja sosiaalinen turva. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 17, 1997.

Laatu Markku. Kelan kelmassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41, 2004.

Laatu Markku. Asiakkaiden palvelukanavaodotukset ja Kelan palveluverkkouudistus. Helsinki: Kela, Nettitartikkeleita 2, 2009.

Laatu Markku. Kyllä julkisuutta saa, mutta minkälaista? Kelan tutkimusblogi, 2011. Saatavissa: <<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/864>>. Viitattu 16.11.2016.

Laatu Markku, Heinonen Hanna-Mari, Sandelin Iris. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Laiho Ulla-Maija. Katse kansalaiseen. Osallisuudesta ja osallisuushankkeiden tuloksista. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2000.

*Lait:*

L 785/1992. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

L 731/2001. Laki Kansaneläkelaitoksesta.

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki.

L 434/2003. Hallintolaki.

L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.

L 938/2014. Laki yleisestä asumistuesta.

Laitila Minna. Asiakkaan osallisuus mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenomenografinen lähestymistapa. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Publications of the University of Eastern Finland 31, 2010.

Laitinen Merja, Niskala Asta, toim. Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino, 2013.

Luoma Marianne. Asiakkaiden näkemyksiä Alajärven Kelan palvelun laadusta ja toimitiloista. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu, 2011.

Martikainen Jaana. Uusien lääkkeiden markkinoille tulo ja lääkekustannuksiin vaikuttaminen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 119, 2012.

Mattila Hannu. Mitä opiskelijat toivovat Kelan opintoetuspalveluilta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 41, 2000.

Mattila Hannu. Pelaako palvelu Kelassa? Kelan asiakaspalautejärjestelmästä poimittuja mielipiteitä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 31, 2003.

Nevalainen Elina, Hämäläinen Ulla, Klaukka Timo. Äitiyspakkaus käyttäjien puntarissa VII. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 64, 2008.

Niemelä Mikko, Pajula Hanna. Kansalaisten ja yhteistyökumppanien mielikuvat ja arviot Kelan toiminnasta 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 88, 2014.

Niemelä Mikko, Pajula Hanna, Kapanen Mikko, Kangas Olli. Kelan toimistojen lakkauttaminen ja arviot Kelan palveluista. Kuvailevat tulokset. Helsinki: Kela, Työpapereita 101, 2016.

Niiranen Vuokko. Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Julkaisussa: Juhila Kirsi, Forsberg Hannele, Roivainen Irene, toim. Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: SoPhi, 2002: 63–80.

Nummela Tuija. Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Publications of the University of Eastern Finland 17, 2011.

Närhi Kati, Kokkonen Tuomo, Matthies Aila-Leena. Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuiden reunaehdot sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Julkaisussa: Laitinen Merja, Niskala Asta, toim. Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino, 2013: 113–145.

Oikeusministeriö. Lainvalmistelun prosessiopas. Helsinki: Oikeusministeriö, 2016. Saatavissa: <<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>>. Viitattu 14.11.2016.

Pohjola Anneli. Asiakas sosiaalityön subjektina. Julkaisussa: Laitinen Merja, Pohjola Anneli, toim. Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 2010: 19–74.

Ruuskanen Petri, Anttila Timo, Selander Kirsikka. Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20, 2013.

Salmikangas Anna-Katariina. Osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa. Kokemuksia osallisuushankkeista. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1998.

Salminen Anna-Liisa, Tuulio-Henriksson Annamari. Asiakslähtöisyys kuntoutuksessa. Julkaisussa: Mikkola Hennamari, Blomgren Jenni, Hiilamo Heikki, toim. Kansallista vai paikallista? Puheenvuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta. Helsinki: Kela, 2012: 124–137.

Salminen Anna-Liisa, Karhula Maarit, Häkkinen Arja. Tules-kurssien standardien kehittäminen. Suositukset standardiin. Helsinki: Kela, Työpapereita 66, 2014.

Salovaara Jaakko. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus Kelan asiakkaiden kokemana. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos, 2012.

Staffans Aija. Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Julkaisussa: Bäcklund Pia, Häkli Jouni, Schulman Harry, toim. Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 2002: 180–199.

Sukula Seija, Vainiemi Kirsi, Laukkala Tanja, toim. GAS. Menetelmästä sovellukseen. Helsinki: Kela, 2015.

Tervola Jussi. Työttömien maahanmuuttajien asiointi sosiaaliviranomaisten kanssa. Helsinki: Kela, Työpapereita 81, 2015.

Tillman Päivi, Miettinen Jani. Kelan matkakorvausten kohdentuminen vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin oikeutetuille. Helsinki: Kela, Työpapereita 102, 2016.

Turkia Heidi. Kohti parasta palvelua. Asiakaspalveluprosessien kehittäminen Kelan Etelä-Karjalan vakuutuspiirissä. Lappeenranta: Saimaan ammattikorkeakoulu, 2014.

Valokivi Heli. Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampere University Press, 2008.

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. Helsinki: Sisäministeriö, 2002. Saatavissa: <[http://www.intermin.fi/download/31572\\_osallisuusselonteko\\_2002.pdf](http://www.intermin.fi/download/31572_osallisuusselonteko_2002.pdf)>. Viitattu 21.11.2016.